

Haushaltspolitik

WALTER DEFFAA

Die Haushaltspolitik der Europäischen Union im Jahr 2000 war durch die Bestrebungen der Kommission gekennzeichnet, ihre Strukturen und Verfahren grundlegend zu reformieren. Dies gilt sowohl für die Initiativen auf dem Gebiet des Haushaltsrechts als auch für das Haushaltsverfahren 2001.

*Vorschlag für eine Neufassung der Haushaltsordnung:
ein Kernstück der Kommissionsreform*

Mit dem Vorschlag zur Neufassung der Haushaltsordnung vom Juli 2000 setzt die Kommission entscheidende Elemente des Reform-Weißbuchs zur Verbesserung des Finanzmanagements um.¹ Die Reformvorschläge berücksichtigen auch die vielfältigen Vorschläge des Rechnungshofs und des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger, nach deren erstem Bericht von 1999 die Santer-Kommission zurücktrat.

Der Reformvorschlag für die Haushaltsordnung enthält folgende Schlüssel-elemente:

- Die zentralisierte Ex-ante-Kontrolle durch den Finanzkontrolleur soll abgeschafft werden, da sie sich als nicht effizient erwiesen hat und zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten bei der Mittelbewirtschaftung geführt hat. In Zukunft sollen die Anweisungsbefugten voll für die Mittelbewirtschaftung (einschließlich der notwendigen Kontrollen) verantwortlich sein. Ein neu zu schaffender zentraler Auditdienst in der Kommission soll gezielte Audits durchführen und so zentral die Finanzverwaltung im Nachhinein (ex-post) kontrollieren. Die Verantwortung für etwaiges Missmanagement wird allein von den Anweisungsbefugten getragen.
- Die klassischen Haushaltsprinzipien, insbesondere die Jährlichkeit und die Universalität des Haushalts, werden strikter angewandt, vor allem durch klarere Regeln bei der Übertragbarkeit von Mitteln aus einem Haushaltsjahr in das nächste und mit der Abschaffung der so genannten negativen Einnahmen und Ausgaben, wodurch die Transparenz des Haushalts beeinträchtigt wurde.
- Die Vorschriften für den Haushaltsvollzug werden präzisiert und rationalisiert. So werden die Bedingungen und Grenzen für die Externalisierung von Kommissionstätigkeiten genau festgelegt, die Vorschriften zur Vergabe von Aufträgen und Zuweisungen (Subventionen) präzisiert.

- Die Haushaltssystematik soll so geändert werden, dass die Verwaltungsmittel nicht mehr in einem von den operationellen Mitteln getrennten Teil veranlagt werden. Diese Trennung hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Entwicklung der Verwaltungsmittel mit der operationellen Mittel nicht standhielt, so dass für die Durchführung der EU-Programme nicht genügend Verwaltungsmittel zur Verfügung standen. Dies war ein Grund für die von der unabhängigen Expertengruppe festgestellten Fehlentwicklungen.

In Zukunft sollen Verwaltungs- und operationelle Mittel zusammen für jeden Politikbereich (entspricht weitgehend den Generaldirektionen der Kommission) veranschlagt werden. Innerhalb eines Politikbereichs werden die Mittel auf sog. Aktivitäten aufgeteilt. Die Haushaltsstruktur wird damit dem „activity based budgeting (ABB)“ angepasst, das seinerseits Bestandteil des in der Kommission einzuführenden „activity based management (ABM)“ ist, eines stärker an politischen Zielen und Leistungen orientierten Managementsystems.

Die Kommissionsreform im Haushaltsverfahren 2001

Im Haushaltsverfahren 2001 wurde die ABB-Darstellung des Haushalts erstmals von der Kommission informationshalber vorgestellt. Für jeden Politikbereich werden also die Gesamtkosten, im Sinne von Verwaltungs- und operationellen Mitteln, transparent dargestellt (vgl. Tabelle 2). Diese Darstellung entspricht weitgehend der in Deutschland üblichen Haushaltsdarstellung nach Einzelplänen (Ministerien). Das formelle Haushaltsverfahren hat sich jedoch an die jetzige Haushaltssystematik (d.h. die Trennung von Verwaltungs- und operationellen Mitteln in unterschiedlichen Teilen des Haushalts) so lange zu halten, wie die derzeit geltende Haushaltsordnung noch nicht revidiert wurde.

Die Kommissionsreform schlug sich nicht nur in einer neuen Darstellung des Haushalts nieder, sondern führte auch zu spezifischen Haushaltsanforderungen der Kommission: Die Kommission unterzog ihre Tätigkeit einer groß angelegten Aufgabenkritik, die zu einer Reduzierung ihrer Tätigkeiten auf die Kernaufgaben und prioritäre Bereiche führte. Darüber hinaus wurden die zur Erfüllung der Kernaufgaben notwendigen Ressourcen ermittelt und dem Ist-Bestand gegenübergestellt. Insgesamt wurde ein zusätzlicher Bedarf von 1254 Stellen ermittelt. Diese Stellen werden vor allem in der Außenpolitik (einschließlich Erweiterung), der Wettbewerbspolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, der Justiz- und Innenpolitik sowie für Programm- und Finanzmanagement benötigt. Der zusätzliche Stellenbedarf soll in Höhe von 537 Stellen durch Umschichtungen und Produktivitätsverbesserungen gedeckt werden. Die restlichen 717 Stellen sollen von der Haushaltsbehörde genehmigt werden, was zu einem Zuwachs des Stellenplans für 2001 von 400 Stellen und 2002 von 317 Stellen führen soll. Darüber hinaus wird eine Vorruhestandsregelung für 600 Beamte vorgeschlagen, um den Umstrukturierungsprozess der Kommission zu begleiten. Diese Regelung soll haushaltsneutral sein und wird dadurch mittelfristig zu einer Verringerung des Kommissionsstellenplans um 342 Stellen führen. Berücksichtigt man diese Verringerung des

Stellenplans, so wird die Kommissionsreform lediglich zu einem Netto-Stellenzuwachs von 375 Stellen führen, d.h. mehr als zwei Drittel des Bruttobedarfs wird durch interne Umstrukturierungsmaßnahmen abgedeckt.

Die haushaltsmäßige Umsetzung dieses Konzepts für 2001 war Gegenstand des Berichtungsschreibens 1/2001, mit dem also insbesondere 400 neue Stellen von der Kommission angefordert wurden. Darüber hinaus wurde die graduelle Abschaffung der so genannten Büros für technische Unterstützung vorgeschlagen, die von der unabhängigen Expertenkommission und dem Europäischen Parlament (EP) stark kritisiert worden waren. Ihre Aufgaben sollen vorübergehend von Zeitarbeitskräften wahrgenommen werden, die aus den operationellen Mitteln finanziert werden und zwar auf der jeweiligen administrativen Haushaltslinie des betroffenen Programms.² Die von der Kommission angeforderten Stellen wurden vom Rat nach intensiven und kontroversen Beratungen akzeptiert, wobei es sich um eine der sehr wenigen Ratsentscheidungen handelte, die trotz der Gegenstimmen von Deutschland und Frankreich angenommen wurde. Das EP genehmigte dann das Berichtungsschreiben endgültig im Rahmen des Gesamthaushaltsplans 2001.

Finanzierung der Balkanhilfen auch 2001 umstritten

Parallel zur Vorlage eines umfassenden Hilfsprogramms für den Westbalkan (CARDS-Programm) machte die Kommission einen Vorschlag zur Revision der Finanziellen Vorausschau, der die Finanzierung des CARDS-Programms in der Höhe von 5,5 Mrd. Euro (2000-2006) sicherstellen sollte. Hierzu sollten – neben vorgesehenen Umschichtungen – die Obergrenzen der Rubrik 4 (Externe Politikbereiche) von 2001 bis 2006 um jährlich 300 Mio. Euro erhöht werden. Diese Erhöhungen sollten allerdings nicht zu einer Erhöhung des Gesamtplafonds führen. In der Rubrik 1 (Landwirtschaft) wurden für 2001 und 2002 bereits entsprechende Einsparungsmöglichkeiten identifiziert. Darüber hinaus schlug die Kommission vor, die Vorbeitrittshilfen für Malta und Zypern aus der Rubrik 4 in die Rubrik 7 (Vorbeitrittshilfen) zu übertragen, da mittlerweile mit beiden Ländern die Beitrittsverhandlungen eröffnet worden waren.

Wie im Vorjahr unterstützte das EP den Kommissionsvorschlag, er scheiterte aber wiederum am Widerstand des Rates. Entsprechend kürzte der Rat in seiner ersten Lesung den Haushaltsvorentwurf für den Balkan um 200 Mio. Euro (von 814 Mio. Euro auf 614 Mio. Euro), aber auch den von der Kommission für das MEDA-Programm (Hilfsprogramm für die Mittelmeerdrittländer) vorgeschlagenen Ansatz (851 Mio. Euro) um 150 Mio. Euro.

Das EP war nicht bereit, die Kürzungen des Rates zu akzeptieren, allerdings war der Widerstand gegen die Kürzungen beim MEDA-Programm weniger stark, da bei diesem Programm Umsetzungsprobleme bestehen und ein unverhältnismäßig großer Betrag von Verpflichtungsermächtigungen noch nicht in Zahlungen umgesetzt werden konnte.

Der Mittelbedarf für den Balkan nahm noch deutlich zu, als Serbien demokratisch wurde und damit auch Anspruch auf Hilfe der EU geltend machen konnte. Für

das laufende Jahr 2000 konnte durch die Mobilisierung der Soforthilfereserve von 180 Mio. Euro schnell Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Für 2001 waren jedoch erheblich mehr Mittel als die ursprünglich von der Kommission vorgesehenen 40 Mio. Euro notwendig.

Pragmatische Kompromissfindung durch effiziente interinstitutionelle Zusammenarbeit

Im Gegensatz zum Haushaltsverfahren 2000³ gelang es im Haushaltsverfahren 2001 pragmatisch und mit weniger interinstitutioneller Dramatik einen tragbaren Kompromiss bereits bei der Konzertierung anlässlich der zweiten Ratslesung im November zu erreichen.

Dies lag sicherlich auch daran, dass das EP in seiner Gesamtheit seinen Frieden mit der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) vom Juni 1999 gemacht hat und es keine ausreichende Mehrheit im EP gegeben hätte für einen radikalen Konfliktkurs mit dem Rat und für eine Aufkündigung der IIV sowie die Rückkehr zur direkten Anwendung des Artikels 272 EGV.

Die pragmatische Konfliktlösung wurde vielleicht auch dadurch gefördert, dass zum ersten Mal in der EU-Haushaltsgeschichte drei Frauen die entscheidenden Positionen im Haushaltsverfahren besetzten: Michaela Schreyer, für den Haushalt zuständiges Kommissionsmitglied, Jutta Haug, Generalberichterstatterin des EP, und Florence Parly, für Haushalt zuständige Staatssekretärin der französischen Ratspräsidentschaft.

EP und Rat machten schon sehr frühzeitig im Frühjahr ihre jeweiligen Prioritäten für den Haushalt 2001 deutlich. Dem Rat war vor allem an einem relativ geringen Zuwachs der Zahlungsermächtigungen gelegen, die die von den Mitgliedstaaten zu leistenden Eigenmittelübertragungen bestimmen. Das EP verlangte mehr Mittel zur Innovationsförderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Bereich der Informationstechnologien. Die von der Kommission vorgeschlagene Verlängerung des KMU-Programms bot dem EP die Gelegenheit, mittels des Haushaltsverfahrens verstärkten Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren auszuüben. Rat und EP einigten sich auf eine Mittelausstattung für das KMU-Programm, die die gleiche Verbindlichkeit erhält wie für Programme, die im Verfahren der Mitentscheidung beschlossen werden, selbst wenn formal das KMU-Programm als Entscheidung des Rates nach Stellungnahme des EP beschlossen wird.

Die Kompromissfindung wurde letztlich auch dadurch erleichtert, dass sich Kommission, EP und Rat darauf einigten, den Mittelbedarf für den Balkan, genauer den Kosovo, im Jahr 2001 dadurch zu verringern, dass Projekte auf das Jahr 2000 vorgezogen wurden. Diese Vorfinanzierung i. H. v. 175 Mio. Euro war möglich, da die entsprechenden Mittel im Haushalt 2000 vor allem für das Fischereiabkommen mit Marokko nicht benötigt wurden.

Der Kompromiss für den Haushalt 2001 enthielt somit folgende Elemente:

- Wie im Vorjahr wird die Finanzielle Vorausschau nicht revidiert, allerdings werden wiederum 200 Mio. Euro mehr als in der Rubrik 4 ursprünglich vorgesehen

- durch die Mobilisierung des Flexibilitätsinstruments zur Verfügung gestellt. Damit kann eine Mittelausstattung von 240 Mio. Euro für Serbien finanziert werden; berücksichtigt man die Vorfinanzierung in 2001 sind damit die Anforderungen der Kommission für die Balkanhilfe voll finanziert.
- Das KMU-Programm wird für den Zeitraum 2001-2005 mit insgesamt 450 Mio. Euro ausgestattet, davon 100 Mio. Euro für 2001.
 - Der Zuwachs der Zahlungen wird auf 3,5 Prozent begrenzt; die Kommission hatte ursprünglich einen Zuwachs von 5 Prozent vorgeschlagen. Diese Begrenzung war möglich, da sich bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme, vor allem bei den Gemeinschaftsinitiativen, Verzögerungen eingestellt hatten, die zu einem (vorläufig) verringerten Mittelabfluss in 2001 führen werden.
 - Die von der Kommission angeforderten Mittel zur Umsetzung der Kommissionsreform werden sofort und ohne Bedingungen zur Verfügung gestellt; allerdings muss die Kommission bis zum Juni 2001 ausführlich über die Fortschritte bei der Umsetzung der Reform und bei der Verbesserung der Programmverwaltung, vor allem bei den Außenhilfen, Bericht erstatten.

Die Schlüsselzahlen für den Haushalt 2001 sind in Tabelle 1 in der gewohnten Aufstellung nach den Rubriken der Finanziellen Vorausschau zusammengefasst. Tabelle 2 gibt erstmals eine Aufteilung des Kommissionshaushalts⁴ nach Politikbereichen wieder. Es handelt sich um eine ABB-Darstellung, wodurch die Gesamthaushaltskosten der einzelnen Politiken (auch der Politikbereiche, die wie die Wettbewerbspolitik beispielsweise über keine operationellen Mittel verfügen) transparent gemacht werden.

Kosten der Krisen in der Landwirtschaft werden erst 2001 haushaltswirksam

Die Agrarausgaben nehmen nach dem im Dezember 2000 verabschiedeten Haushalt überdurchschnittlich mit 5,7 Prozent zu, was die Folge der graduellen Umstellung der Preisstützung auf direkte Einkommensbeihilfen ist und das volle Anlaufen der Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung widerspiegelt. Die Auswirkungen der BSE-Krise (und der Anfang 2001 einsetzenden Maul- und Klauenseuche) sind jedoch noch nicht berücksichtigt.

Die Kommission legte jedoch schon am 2. Februar 2001 einen Nachtragshaushalt vor, in dem die ersten Kosten der BSE-Krise mit knapp einer Milliarde Euro für 2001 veranschlagt wurden. Es handelt sich vor allem um Maßnahmen, um dem erheblichen Absatzrückgang für Rindfleisch sowohl auf dem EU-Binnenmarkt jedoch auch beim Export entgegenzusteuern. Finanziert werden sollen erhöhte Interventionen auf dem Rindfleischmarkt und ein Schlachtungsprogramm für Rinder. Die Mittel für BSE-Tests werden ebenfalls aufgestockt. Nach Berücksichtigung der Auswirkungen des Dollar-Euro-Kurses verbleibt immer noch eine Marge von rund einer halben Milliarde Euro unterhalb der Obergrenze der Finanziellen Vorausschau für die Landwirtschaftsausgaben.

Die Maul- und Klauenseuche, die vor allem Großbritannien heimsuchte, wird auch erhebliche Belastungen für den EU-Haushalt nach sich ziehen. Die EU ist

**Tabelle 1: Haushaltsplan 2001
nach den Rubriken der Finanziellen Vorausschau**

RUBRIK	HAUSHALTSPLAN 2000	FINANZIELLE VORAUSSCHAU 2001 (1)	HAUSHALTSPLAN 2001	VERÄNDERUNG	
				in %	als Betrag
	(1)	(2)		3 : 1	3 - 1
<i>Mittel für Verpflichtungen</i>					
1. Landwirtschaft	40 973 000 000	44 530 000 000	43 297 700 000	5,67%	2 324 700 000
- Agrarausgaben (außer Entwicklung des ländlichen Raums)	36 889 000 000	40 035 000 000	38 802 700 000	5,19%	1 913 700 000
- Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen	4 084 000 000	4 495 000 000	4 495 000 000	10,06%	411 000 000
<i>Spielraum</i>			1 232 300 000		
2. Strukturpolitische Maßnahmen	32 678 000 000	32 720 000 000	32 720 000 000	0,13%	42 000 000
- Strukturfonds	30 019 000 000	30 005 000 000	30 005 000 000	-0,05%	-14 000 000
- Kohäsionsfonds	2 659 000 000	2 715 000 000	2 715 000 000	2,11%	56 000 000
<i>Spielraum</i>			0		
3. Interne Politikbereiche	6 050 551 000	6 272 000 000	6 232 160 000	3,00%	181 609 000
<i>Spielraum</i>			39 840 000		
4. Externe Politikbereiche	4 825 070 000	4 735 000 000	4 928 672 000	2,15%	103 602 000
<i>Spielraum</i>			- 193 672 000 (2)		
5. Verwaltung	4 723 708 772	4 939 000 000	4 904 294 837	3,82%	180 586 065
<i>Spielraum</i>			34 705 163		
6. Reserven	906 000 000	916 000 000	916 000 000	1,10%	10 000 000
- Währungsreserve	500 000 000	500 000 000	500 000 000		0
- Reserve für Soforthilfen	203 000 000	208 000 000	208 000 000	2,46%	5 000 000
- Reserve für Garantien	203 000 000	208 000 000	208 000 000	2,46%	5 000 000
<i>Spielraum</i>			0		
7. Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt	3 166 710 000	3 240 000 000	3 240 000 000	2,31%	73 290 000
- Landwirtschaft	529 000 000	540 000 000	540 000 000	2,08%	11 000 000
- ISPA	1 058 000 000	1 080 000 000	1 080 000 000	2,08%	22 000 000
- PHARE (Bewerberländer)	1 579 710 000	1 620 000 000	1 620 000 000	2,55%	40 290 000
<i>Spielraum</i>			0		
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	93 323 039 772	97 352 000 000	96 238 826 837	3,12%	2 915 787 065
<i>Spielraum</i>	628 960 228		1 113 173 163		
Mittel für Zahlungen					
Mittel für Zahlungen insgesamt	89 440 586 295	94 893 000 000	92 569 368 837	3,50%	3 128 782 542
<i>Spielraum</i>	2 041 413 705		2 323 631 163		
Obergrenze der Mittel für Zahlungen (in % des BSP)	1,06%	1,11%	1,06%		

(1) Einschließlich der Versorgungsbeiträge des Personals: 163 Mio. Euro.
(2) Nach Anwendung des Flexibilitätsinstruments (200 Mio. Euro - Verpflichtungsermächtigungen)

Tabelle 2: Haushaltsplan 2001
nach Politikbereichen – Einzelplan III: Kommission
(Mittel für Verpflichtungen in Millionen Euro, Stellen und/oder Mann-Jahre)

POLITIKBEREICH	HAUSHALTSPLAN 2001			
	Finanzinter- ventionen	Management und Unter- stützung (1)	Insgesamt	Human- ressourcen (2)
Wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten	346,9	51,7	398,6	478
Unternehmen	279,5	109,5	389,0	888
Wettbewerb	0,0	67,3	67,3	547
Beschäftigung und soziale Angelegenheiten	9 893,6	108,6	10 002,3	698
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	47 147,1	132,2	47 279,2	869
Energie und Verkehr	898,1	106,8	1 004,9	902
Umwelt	106,1	73,8	179,9	518
Indirekte Forschung	2 194,2	208,8	2 403,0	1 516
Direkte Forschung	47,5	209,7	257,2	2 080
Informationsgesellschaft	936,1	114,8	1 050,9	988
Fischerei	966,7	34,4	1 001,1	275
Binnenmarkt	10,8	51,9	62,7	403
Regionalpolitik	20445,6	117,9	20 563,5	491
Steuern und Zollunion	34,2	51,3	85,5	391
Bildung und Kultur	633,3	108,6	741,9	750
Medien und Kommunikation	60,5	71,1	131,5	573
Gesundheit und Verbraucherschutz	230,5	82,3	312,8	679
Justiz und Inneres	90,8	22,5	113,3	208
Außenbeziehungen	2 934,2	398,7	3 332,8	2 277
Handel (3)	6,4	55,2	61,6	462
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (3) (4)	894,6	185,5	1 080,0	1 749
Erweiterung (3)	1 607,5	141,9	1 749,4	632
Humanitäre Hilfe	672,0	24,3	696,3	151
Betrugsbekämpfung	5,0	34,8	39,8	335
Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission	71,1	131,2	202,3	1 157
Verwaltung der Kommission	125,6	378,2	503,8	5240
Haushalt und Audit	0,4	67,9	68,3	603
Statistik	37,7	76,7	114,4	653
Versorgungsbezüge		631,9	631,9	56
Nicht zugeordnet (5)	0,0	26,5	26,5	21
Insgesamt	90 675,8	3 875,9	94 551,7	26 590

(1) Einschließlich BA-Linien, Verwaltungsausgaben für Forschung und Minibudgets der Strukturfonds, sowie Gehälter, Gebäudekosten usw. und allgemeine Verwaltungskosten.
(2) Einschließlich Statutpersonal und externes Personal (zu Lasten von Titel A-7 sowie des Forschungshaushalts besoldetes Personal; Schätzwerte für aus den Minibudgets der Strukturfonds finanziertes Personal; Unterstützungspersonal OLAF;
(3) Einschließlich der Mittel für das in den EG-Delegationen tätige Personal.
(4) Einschließlich EEF-Personal.
(5) Dezentrale Ausgaben; noch keinem Politikbereich zugewiesen.

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

nämlich nach der EU-Veterinärgesetzgebung dazu verpflichtet, die Kosten für im Rahmen der Seuchenbekämpfung notgeschlachtete Tiere zu 60 Prozent zu finanzieren. Diese Kosten werden über mehrere Haushaltsjahre zu finanzieren sein.

Die Bewältigung der beiden großen landwirtschaftlichen Krisen hat nicht nur die haushaltspolitische Diskussion für das Jahr 2001 weitgehend geprägt, sondern wirft bereits einen Schatten auf das Haushaltsverfahren 2002, in dem die landwirtschaftlichen Ausgaben im Mittelpunkt des Interesses stehen werden.

Anmerkungen

- 1 Zum Weißbuch zur Kommissionsreform, siehe Rometsch, Dietrich: Die Europäische Kommission, in *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1999/2000, S. 83f.
- 2 Vgl. Deffaa, Walter: *Jahrbuch* 1999/2000 S. 162.
- 3 Vgl. Deffaa, Walter: *Jahrbuch* 1999/2000 S. 160/162.
- 4 Der Kommissionshaushalt beläuft sich auf 94,552 Mrd. Euro (Tabelle 2). Zusammen mit den Haushalten der anderen Institutionen i.H.v. 1,687 Mrd. Euro ergibt sich das Gesamtvolumen des EU-Haushalts von 96,239 Mrd. Euro (Tabelle 1). Alle Angaben beziehen sich auf Verpflichtungsermächtigungen.